

## Il cambiamento climatico e la crisi della democrazia rappresentativa: il futuro nelle mani della società civile?

Sara Todeschini\*

CLIMATE CHANGE AND THE CRISIS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY: IS THE FUTURE IN THE HANDS OF CIVIL SOCIETY?

ABSTRACT: Traditional democratic structures are failing to adopt climate policies, despite the actions of some environmentalist parties. In this context, civil society is organising itself to define priority needs and demand action from the authorities. This article analyses the tools and methodologies adopted by civil society actors to influence the definition of public policies for adaptation to climate change, while also analysing the legal aspects of the most significant case studies. The aim is to contribute to the understanding of participatory dynamics in climate monitoring, highlighting how civic activism is now essential for guiding public action towards more ambitious climate goals.

KEYWORDS: climate change; participatory democracy; civil society; climate litigation; green parties

ABSTRACT: Le classiche strutture democratiche stanno fallendo nell'adozione di politiche climatiche, nonostante l'azione alcuni partiti ambientalisti. In questo contesto, la società civile si organizza per definire i bisogni prioritari e richiedere interventi dalle autorità. L'articolo analizza gli strumenti e le metodologie principali adottati dagli attori della società civile per influenzare la definizione di politiche pubbliche di adattamento al cambiamento climatico, analizzando al contempo alcuni profili giustiziali della casistica europea più significativa. L'auspicio è contribuire alla comprensione delle dinamiche partecipative nella vigilanza climatica, evidenziando come l'attivismo civico sia ormai imprescindibile per orientare l'azione pubblica verso obiettivi climatici più ambiziosi.

PAROLE CHIAVE: cambiamento climatico; democrazia partecipativa; società civile; contenzioso climatico; partiti verdi

---

\* *Dottoranda in SUSTEEMS: Sustainability, Economics, Environment, Management and Society, Università di Trento.*  
Mail: [sara.todeschini@unitn.it](mailto:sara.todeschini@unitn.it). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Il fallimento della democrazia rappresentativa e il caso dei partiti ambientalisti europei – 2. Mobilitazioni “dal basso” – 3. Strumenti e meccanismi partecipativi adottati dalle associazioni ambientaliste – 4. Qualche cenno ai profili giustiziali – 5. Conclusioni.

## 1. Il fallimento della democrazia rappresentativa e il caso dei partiti ambientalisti europei

**N**egli ultimi decenni, la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee ha subito un progressivo indebolimento, toccando il punto più basso nel 2013-2014, quando solo il 31% della popolazione dichiarava di nutrire fiducia nell’Unione<sup>1</sup>.

Questo scollamento riflette un’erosione strutturale della democrazia rappresentativa, ormai sempre meno in grado di rispondere alle istanze collettive e di mobilitare consenso<sup>2</sup>.

Le cause di tale crisi sono da rinvenirsi in una molteplicità di fattori. L’instabilità economica, le disuguaglianze, la distribuzione iniqua delle risorse, l’erosione delle garanzie democratiche<sup>3</sup>, la crisi finanziaria del 2008 e l’ascesa dei populismi hanno contribuito a nutrire i dubbi dei cittadini relativamente alla capacità dei governi di fornire risposte adeguate a tali problematiche, il tutto aggravato dalla incapacità dell’Unione di assicurare i mercati e la popolazione circa la propria idoneità a gestire la crisi in modo efficace<sup>4</sup>. A ciò si aggiunge una discrasia tra l’esistenza di una cittadinanza unica europea e la contemporanea sussistenza di una pluralità di *demoi*<sup>5</sup>. Sebbene questo non rappresenti necessariamente una debolezza strutturale, ciò costituisce una delle principali ragioni della crisi della democrazia rappresentativa all’interno dell’Unione<sup>6</sup>. Strettamente legato a questo ultimo fattore, è da considerarsi anche il fenomeno della “doppia-delega”. Oggi, nel contesto post-nazionale, la delega del potere è passata progressivamente dagli eletti a tecnocrati ed esperti; dunque, molte decisioni sono adottate da organi

<sup>1</sup> Eurobarometer n 96, *Public Opinion in the European Union – First Results, 2022*, <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/data-and-documentation/standard-special-eb/study-overview/eurobarometer-963-za7848-january-february-2022> (ultima consultazione 12/12/2025).

<sup>2</sup> N. URBINATI, *Democrazia in diretta: le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, 2013; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017; L. RAFFINI, *La democrazia in mutamento: dallo Stato-nazione all’Europa*, Firenze, 2010, 162.

<sup>3</sup> European Conference of Presidents of Parliaments, *The challenges to representative democracy in volatile times*, Dublin, 2023.

<sup>4</sup> T. EXADAKTYLOS, *Remapping Democracy in the EU. The Euro Crisis and the EP Elections*, in J.M. WIERSMA, E. STETTER, S. SCHUBLACH (a cura di), *Problems of Representative Democracy in Europe. A Challenge for Progressives*, Amsterdam, 2014, 36-77.

<sup>5</sup> Comprendere le cause di tale crisi richiede una riflessione sul significato stesso di democrazia, intesa come sistema politico fondato sull’eguaglianza tra cittadini, sull’autodeterminazione collettiva e sulla possibilità per la comunità politica di autogovernarsi attraverso istituzioni legittimate. Si veda R.A. DAHL, *Democracy and Its Critics*, New Haven, 1989; B. KOHLER-KOCH, C. QUIITKAT, *De-mystification of Participatory Democracy*, Oxford, 2013. Due concetti chiave aiutano ad inquadrare il problema: *politeia* e *demoi*. *Politeia* si riferisce al rapporto tra cittadini e Stato, e alle interazioni all’interno dei sistemi politici statali attraverso canali e strumenti più o meno democratici, che caratterizzano la *governance* in una combinazione di democrazia rappresentativa, diretta e partecipativa. *Demoi* è il risultato di una narrazione culturale, antropologica o sociologica che rende una comunità una nazione, un *demoi*. Sebbene spesso procedano insieme, nell’Unione Europea questi due concetti non convivono in modo armonico. La cittadinanza europea, che si aggiunge a quella nazionale, è una cittadinanza senza Stato: attribuisce diritti rilevanti, ma non crea un’identità autoreferenziale.

<sup>6</sup> S. CAFARO, *The European Politeia: Democracy and Citizenship without a State*, in D. JANCIC (a cura di), *The Changing role of citizens in EU democratic governance*, 2023, 31-51.



sottratti al controllo elettorale. Questo fenomeno colpisce direttamente il cuore dell'idea democratica secondo cui gli elettori – o almeno i loro rappresentanti – sono competenti a rappresentare se stessi<sup>7</sup>. È proprio su questa doppia delega che si fonda l'UE. Di conseguenza, la democrazia rappresentativa pura non è parte del DNA dell'integrazione europea e sembra piuttosto un impianto estraneo<sup>8</sup>. Poiché la doppia delega riduce anche il senso di responsabilità democratica, i cittadini si percepiscono come incapaci di incidere sui processi decisionali che influenzano direttamente la loro vita quotidiana.

La distanza tra rappresentanti e rappresentati assume una rilevanza ancora più significativa nell'ambito delle politiche climatiche. Le misure richieste dai cittadini, necessarie per mitigare il cambiamento climatico, richiedono orizzonti temporali di lungo termine ma costi immediati, situazione che difficilmente si concilia con la logica elettorale, la quale invece privilegia orizzonti di breve periodo e costi più distribuiti (soprattutto se non gravanti sull'esecutivo in carica)<sup>9</sup>. Tale asimmetria costituisce un elemento rilevante per spiegare la debolezza dell'azione climatica europea e mondiale, come emerso, ad esempio, dall'esito della COP 30 a Belém, in Brasile<sup>10</sup>.

Dopo il verificarsi di una serie di eventi che hanno acuito la percezione di sfaldamento della democrazia rappresentativa a livello europeo<sup>11</sup>, la Commissione avviò una riforma della *governance* europea basata su quattro pilastri: maggiore partecipazione dei cittadini, migliore definizione delle politiche e della legislazione, coinvolgimento nel dibattito sulla *governance* globale e orientamento delle istituzioni verso obiettivi chiari<sup>12</sup>. Tuttavia, il documento prodotto risultò ambiguo nell'assegnazione dei ruoli e nella

<sup>7</sup> P. COGGAN, *The Last Vote. The Threats to Western Democracy*, Londra, 2013.; M. VUJAČIĆ, *Political Culture in Europe: Crisi of Representative Democracy*, in J. M. WIERSMA, E. STETTER, S. SCHUBLACH (a cura di), *Problems of Representative Democracy in Europe. A Challenge for Progressives*, Amsterdam, 2014, 77-93.

<sup>8</sup> J.H.H. WEILER, *The political and legal culture of European integration: An exploratory essay*, in *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 2011, 678-694.

<sup>9</sup> A. DE SERRES, J. LLEWELLYN, P. LLEWELLYN, *The Political Economy of Climate Change Mitigation Policies: How to Build a Constituency to Address Global Warming?*, in *OECD Economics Department Working Papers*, 887, 2011; J. DELFGAUW, O. SWANK, *The Political Economy of (Lacking) Commitment to Green Policies*, in *Journal of Environmental Economics and Management*, 130, 2025.

<sup>10</sup> Cop30 – Belem Declaration On Hunger, Poverty, And Human-Centered Climate Action, Belém (Brasile), 7 novembre 2025, [https://cop30.br/en/news-about-cop30/documents/cop30-belem\\_declaration\\_eng-final.pdf](https://cop30.br/en/news-about-cop30/documents/cop30-belem_declaration_eng-final.pdf) (ultima consultazione 12/12/2025); Wuppertal Institute – W. OBERGASSEL *et al.*, *The Bitter (COP of) Truth – Belém 2025 climate conference not up to the challenge*, Wuppertal, 2025, [https://wupperinst.org/fileadmin/redaktion/downloads/publications/COP30-Report\\_en.pdf](https://wupperinst.org/fileadmin/redaktion/downloads/publications/COP30-Report_en.pdf) (ultima consultazione 12/12/2025).

<sup>11</sup> Il dibattito su deficit democratico si intensificò in occasione dell'elezione diretta del Parlamento europeo del 1979 a causa della bassa affluenza (verificatasi anche nelle elezioni successive), nonché con i fallimenti del Trattato di Maastricht e del Trattato costituzionale con i quali vennero alimentati i timori che l'espansione delle competenze sovranazionali potessero indebolire i principi del controllo democratico. Si vedano L. BOUSA GRACIA, *Understanding the unstable frames of citizen participation in the EU*, in D. JANCIC (a cura di), *The Changing role of citizens in EU democratic governance*, 2023, 51-71; B. KOHLER-KOCH, C. QUITTKAT, *op. cit.* Anche l'ex presidente della Commissione Europea Romano Prodi nel 2000 dichiarò la necessità di «[...] ripensare radicalmente il modo in cui facciamo l'Europa. Ridisegnare l'Europa. Immaginare una forma completamente nuova di *governance* per il mondo di domani. Le persone vogliono una democrazia partecipativa molto più concreta. Non sosterranno il progetto europeo a meno che non siano pienamente coinvolte nella definizione degli obiettivi, nell'elaborazione delle politiche e nella valutazione dei progressi».

<sup>12</sup> European Commission, *European governance: A white paper* (COM(2001) 428 final), in *Official Journal of the European Communities*, C 287, 1-29.

definizione delle regole procedurali. Emersero criticità relative alla chiarezza delle procedure, alla compatibilità con le strutture esistenti e al problema della rappresentanza della società civile<sup>13</sup>. Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i cittadini erano considerati principalmente come elettori. Con il tempo, però, la loro voce si è via via espressa con modalità più variegata, sia formali che informali<sup>14</sup>. Il Trattato di Lisbona, pur confermando la democrazia rappresentativa come fondamento del funzionamento dell'Unione, ha riconosciuto la democrazia partecipativa come componente essenziale della cittadinanza europea<sup>15</sup>. L'articolo 10 TUE, che sancisce la centralità della rappresentanza, è integrato dall'articolo 11, che introduce strumenti di partecipazione, con l'obiettivo di colmare il divario tra cittadini e istituzioni. Questo approccio risponde alla necessità di rappresentare una pluralità di *demoi* e di superare i limiti della rappresentanza politica tradizionale<sup>16</sup>. La democrazia partecipativa, pertanto, si connette strettamente alla cittadinanza europea, includendo sia i singoli individui sia i corpi intermedi della società civile<sup>17</sup>. Tuttavia, i risultati concreti sono stati finora limitati<sup>18</sup>. Strumenti come l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE), le consultazioni pubbliche e i dialoghi civici rappresentano progressi modesti<sup>19</sup>. La Conferenza sul Futuro dell'Europa (CoFoE) è l'esperimento più recente. Ispirata ai modelli deliberativi dei *mini-public*<sup>20</sup>, la CoFoE ha cercato di trasferire parte del potere decisionale ai cittadini<sup>21</sup>. Tuttavia, la sua impostazione è stata prevalentemente *top-down*, e nonostante gli sforzi di inclusione – come i panel cittadini e le sessioni plenarie – essa non ha generato un coinvolgimento duraturo<sup>22</sup>. Il principio della

<sup>13</sup> B. KOHLER-KOCH, C. QUITTKAT, *op. cit.*

<sup>14</sup> A. ALEMANNI, *Lobbying for Change: Find Your Voice to Create a Better Society*, Londra, 2017.

<sup>15</sup> D. JANCIC, *The Institutionalisation of Citizens in the Eu: Citizenship and Democracy*, in D. JANCIC (a cura di), *The Changing role of citizens in EU democratic governance*, 2023, 3-31; J. MENDES, *Participation in EU Rule-Making: A right-Based Approach*, Oxford, 2011.

<sup>16</sup> S. CAFARO, *op. cit.*, 31-51.

<sup>17</sup> C. MARXEN, *Participatory Democracy in Europe: Article 11 TEU and the Legitimacy of the European Union*, in F. FABBRINI *et al.* (a cura di), *What form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, 2015.

<sup>18</sup> G. DE BURCA, *An EU Citizen Assembly on Refugee Law and Policy*, in *German Law Journal*, 21, 2020, 23-28.

<sup>19</sup> B. KAUFMANN, *Transnational 'Babystep': The European Citizens' Initiative*, in M. SETÄLÄ, T. SCHILLER (a cura di), *Citizens' Initiatives in Europe. Challenges to Democracy in the 21st Century series*, Londra, 2012; R. KIES, *Is Eu listening to Us?: Successes and Failures of EU Citizen Consultations*, London, 2013. See also A. KARATZIA, *The European Citizens' Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking*, in *Common Market Law Review*, 54(1), 2017, 177-208; A. ALEMANNI, *Leveling the EU Participatory Playing Field: A Legal and Policy Analysis of the Commission's Public Consultations in Light of the Principle of Political Equality*, in *European Law Journal*, 26(1-2), 2020, 114-135; J. ORGAN, *EU Citizen Participation and the ECI: The TTIP Legacy*, in *Common Market Law Review*, 54(6), 2017, 1713-1747.

<sup>20</sup> I *Deliberative mini-publics* sono forum che riuniscono gruppi di cittadini, selezionati con metodi che assicurano la rappresentanza di diversi gruppi sociali o punti di vista, per deliberare su specifiche questioni politiche dopo aver ricevuto informazioni neutre e bilanciate con l'aiuto di facilitatori. G. KIMMO, A. BÄCHTIGER, M. SETÄLÄ, (a cura di) *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester, 2015; M. SETÄLÄ, *Connecting deliberative mini-publics to representative decision making*, in *European Journal of Political Research*, 56(4), 2017.

<sup>21</sup> A. ALEMANNI, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its Democratic Raison d'Etre*, in *European Law Journal*, 26(5-6), 2020, 484-508.

<sup>22</sup> M. GEUENS, *The Conference on the Future of Europe: Bringing the EU Closer to its Citizens?*, in D. JANCIC (a cura di), *The Changing role of citizens in EU democratic governance*, 2023, 149-169. See also C. DOBLER, *Promise of Democratic Renewal or Shaky Idea? Recommendations for the Conference on the Future of Europe*, in *Ideas on Europe – Blog*, [https://post-crisis-democracy.ideasoneuropa.eu/2020/03/20/promise-of-democratic-renewal-or-shaky-idea-recommendations-for-the-conference-on-the-future-of-europe/?utm\\_source=chatgpt.com](https://post-crisis-democracy.ideasoneuropa.eu/2020/03/20/promise-of-democratic-renewal-or-shaky-idea-recommendations-for-the-conference-on-the-future-of-europe/?utm_source=chatgpt.com) (ultima consultazione 12/12/2025); B. KOHLER-KOCH, C. QUITTKAT, *op. cit.*



*governance* partecipativa ha acquisito visibilità, ma resta privo di contenuti sostanziali e di un chiaro legame con il principio rappresentativo.

Questo porta con sé evidenti ripercussioni sia sullo sviluppo che sull'implementazione di politiche climatiche. I cittadini, sempre più attenti a tematiche di sostenibilità, non hanno (o non viene dato loro) modo di influire efficacemente sulle priorità politiche e, di conseguenza, sulla genesi ed, in particolare, sull'attuazione di politiche climatiche. Innegabile è infatti il forte rallentamento nell'implementazione del Green Deal e le sempre più aspre resistenze all'introduzione di indici chiari di misurazione degli impatti nonché all'inasprimento di target climatici per rimanere nei limiti prefissati<sup>23</sup>.

In questo clima di sfiducia verso la rappresentanza tradizionale, parte della dottrina ha descritto una realtà in cui le istituzioni democratiche sopravvivono formalmente, ma appaiono svuotate di significato per ampie fasce della popolazione<sup>24</sup>. Dunque in un contesto in cui la democrazia rappresentativa fatica a mantenere il ruolo di primaria espressione del principio democratico di sovranità popolare<sup>25</sup>, si è affermata la necessità di un cambiamento nei meccanismi di partecipazione anche a livello partitico<sup>26</sup>. Se da un lato gli strumenti partecipativi sono percepiti come essenziali per garantire trasparenza ed attrarre nuovi voti<sup>27</sup>, dall'altro possono essere visti come una minaccia in grado di minare la legittimazione del partito fino anche a potenzialmente distruggere il suo ruolo<sup>28</sup>. Queste due visioni risultano particolarmente evidenti nella distinzione tra partiti politici al governo e quelli di opposizione. I primi, infatti, ritengono che l'introduzione di meccanismi partecipativi potrebbe indebolire la loro capacità di controllare e dirigere il procedimento decisionale; i secondi, invece, si presentano come fautori di tali strumenti in quanto in grado di minare la forza dei partiti politici al governo, nonché di offrire più potere ai cittadini<sup>29</sup>. All'interno di questa seconda categoria vi sono frequentemente i partiti verdi, i quali hanno fatto valere richieste di maggiore democrazia partecipativa e meccanismi di partecipazione sin dalla loro nascita<sup>30</sup>. Nati da movimenti ecologisti, femministi e pacifisti, i partiti verdi hanno cercato di coniugare

<sup>23</sup>P. BOCQUILLON, *Climate and Energy Transitions in Times of Environmental Backlash? The European Union 'Green Deal' From Adoption to Implementation*, in *Journal of Common Market Studies*, 62(1), 2024, 124-134; A. BERTRAM, *Deregulating to No Avail: How the Omnibus Package Falls Short in Simplifying Key EU Green Deal Instruments*, in *Intereconomics*, 3, 170, 2025; N. DE SADELEER, *The European Green Deal: greenwashing compounded by deregulation (Omnibus law) or a genuine paradigm shift?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2025, 1-32.

<sup>24</sup>C. CROUCH, *Post-Democracy*, Cambridge, 2004.

<sup>25</sup>S. RODRIGUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, 11; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica, sistema elettorale e trasformazione del partito politico*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, 149 ss.; G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, 2, 2020.

<sup>26</sup>A. FAGERHOLM, *Why do political parties change their policy positions? A review*, in *Political Studies Review*, 14(4), 2016, 501-511.

<sup>27</sup>L. NÚÑEZ, C. CLOSE, C. BEDOCK, *Changing democracy? Why inertia is winning over innovation*, in *Representation*, 52(4), 2016, 341-357.

<sup>28</sup>L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, *L'impératif délibératif*, in *Politix*, 15(57), 2002, 17-35.

<sup>29</sup>L. PASCOLO, *Do political parties support participatory democracy? A comparative analysis of party manifestos in Belgium*, in *ConstDelib Working Paper Series*, 9, 2020, 1-26.

<sup>30</sup>B. DOHERTY, *Ideas and actions in the green movement*, New York, 2016; B. BIARD, J. BOTTIN, M. COGELS, M. SABBE, *Ecologists and democracy in Belgium: An analysis of party manifestos*, in *ConstDelib Working Paper Series*, 6, 2020, 1-18.

l'attivismo civico con le logiche parlamentari, rompendo con i modelli tradizionali<sup>31</sup>. Tuttavia, il loro progressivo istituzionalizzarsi ha sollevato dubbi sulla capacità di mantenere una reale apertura verso la democrazia partecipativa<sup>32</sup>. In questa prospettiva, l'esperienza dei partiti verdi evidenzia in modo paradigmatico le tensioni tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, e più in generale tra logiche di integrazione politica e spinte alla trasformazione sistemica.

Si considerino ad esempio i due partiti verdi presenti in Belgio: *Ecolo*, per la parte francese, e *Groen*, per la parte olandese. Dall'analisi degli statuti di questi partiti, nonché dai manifesti e dalle interviste dei rispettivi rappresentanti, si può chiaramente notare come al centro della loro visione sia presente l'implementazione di strumenti di democrazia partecipativa per garantire a tutti i cittadini la possibilità di prendere parte alla vita politica del paese. Tra tutti i partiti, solo i verdi risultano includere nei loro manifesti e dichiarazioni tutti i possibili meccanismi di partecipazione prevista dalla scala di Arnstein e le sue successive elaborazioni<sup>33</sup>. Per quanto riguarda uno dei livelli più bassi della scala, ossia l'accesso alle informazioni da parte dei cittadini, *Ecolo* si era espresso affermando che «A prerequisite for the development of citizen participation is that everyone should have free access to public decisions. In other words, in order to be able to participate in public decision making, one must have access to the information»<sup>34</sup>. Per quanto concerne, invece, uno dei livelli più alti della scala, ossia i referendum, *Groen* si era espresso affermando il loro volere di

increase citizen participation through binding and consultative referendums. For the time being, regulations already allow consultative plebiscites at the local and provincial levels. In addition, the sixth state reform has given the regions the power to make consultative plebiscites possible at the regional level. These referendums and plebiscites are not isolated events, but the culmination of a broad public debate. We also want to provide opportunities for forms of "e-democracy" to complement more traditional instruments<sup>35</sup>.

Come in Belgio, anche in Francia *Les Verts* hanno chiaramente sancito nel loro statuto la creazione di condizioni per la partecipazione diretta di tutti gli iscritti alla presa delle decisioni. Inoltre, è stato stabilito che questi non solo abbiano soltanto potere di controllo sull'organo direttivo del partito ma contribuiscano direttamente alla elaborazione di strategie e politiche. Tutti gli iscritti a *Les Verts* hanno diritto di parola durante le assemblee generali di partito prendendo in questo modo parte attiva alla elaborazione dei programmi. Con le riforme statutarie degli anni '90, tuttavia, i verdi francesi si sono avvicinati sempre più alla forma classica del partito con non poche critiche, anche interne<sup>36</sup>. Al pari dei verdi francesi, il *British Green Party*, ha fatto dei meccanismi di partecipazione un tratto distintivo del

<sup>31</sup> H. KITSCHOLT, *The Internal Politics of Parties: The Law of Curvilinear Disparity Revisited*, in *Political Studies*, 37(3), 1989, 400-421.

<sup>32</sup> D. DELLA PORTA, M. DIANI, *Social Movements. An Introduction*, Malden, 2006.

<sup>33</sup> S.R. ARNSTEIN, *A Ladder Of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 1969, 216-224.

<sup>34</sup> *Ecolo, Common Manifesto*, 2014.

<sup>35</sup> *Groen, Manifesto*, 2014.

<sup>36</sup> W. PELLETIER, *La réforme des statuts va tuer les Verts'*, *Arguments pour une Ecologie sociale*, «The proposed reform marks the triumph of the notables. But there is worse: in the debate between representative and participative democracy, this system clearly admits the end of the participative democracy which formed the core ideal of the Green project», 1994.



proprio partito. Basti considerare l'invenzione da parte di quest'ultimo a metà anni '80, delle cosiddette *Other Ways Of Working (OWOW)*, ossia nuovi strumenti per condurre in modo democratico ed efficace i dibattiti alle conferenze di partito. Le riforme della fine degli anni '90 del XX secolo hanno però colpito anche i verdi britannici determinando una rottura con la visione originaria improntata sulla ampia partecipazione e coinvolgimento di tutti i membri nella presa delle decisioni. I verdi britannici, infatti, più ancora dei verdi francesi, sono forti oppositori della forma classica di partito, nonché grandi sostenitori della presa delle decisioni mediante consenso e dell'uguaglianza tra ogni singolo individuo iscritto al partito<sup>37</sup>. Tuttavia, a causa della loro mancanza di capacità (o di volontà) nell'adattarsi al sistema partito, il *British Green Party* ha sempre ricoperto un ruolo marginale, a differenza di quello francese che, adattandosi alle istituzioni politiche ed alle tradizioni partitiche è stato in grado di riscuotere più voti sebbene snaturando alcuni tratti caratteristici evidenziati in statuto<sup>38</sup>. Pur optando per la formazione di partiti come "bacino parlamentare" dei movimenti civici, l'evoluzione dei verdi verso strutture partitiche tradizionali ha generato un forte contrasto con la loro identità originaria e con il malcontento degli stessi militanti verso le dinamiche partitiche classiche<sup>39</sup>. La scelta di adottare forme tradizionali di partito, le frequenti e paralizzanti conflittualità interne, la carenza di leadership stabile, l'instabilità e l'incertezza programmatica, nonché la tendenza al frazionismo, hanno indebolito la forza e il potenziale di queste formazioni nella competizione politica, riducendo la loro capacità di perseguire efficacemente gli obiettivi originari<sup>40</sup>, tra cui quello di incidere in modo sostanziale sulle politiche climatiche. Tale dinamica mostra come la crisi della rappresentanza non solo ostacoli l'attuazione di queste politiche ma finisca anche per ostacolare la possibilità stessa di definirne le strategie<sup>41</sup>. In questo contesto, i partiti verdi finiscono per lasciare un vuoto che viene progressivamente colmato dalla società civile organizzata. Infatti, i movimenti sociali e le iniziative da cui i partiti verdi sono nati si sentono sempre più distaccati e disallineati rispetto ai propri rappresentanti politici. Di conseguenza, appare evidente che la democrazia rappresentativa, nelle sue forme attuali, debba cedere il passo a modalità più partecipative e meno vincolate alle strutture partitiche tradizionali. Il caso dei partiti verdi nei vari paesi europei costituisce un esempio emblematico e urgente di questa necessità.

Alla luce di tali considerazioni, si rende indispensabile uno sforzo ulteriore per dare concreta attuazione all'articolo 11 TUE e per completare il sistema della democrazia rappresentativa, soprattutto chiarendo in modo più preciso quali siano i soggetti abilitati a partecipare ai processi decisionali dell'Unione.

---

<sup>37</sup> The British Green Party, *The British Green Party Manifesto*, art. 8.6.

<sup>38</sup> F. FAUCHER, *Party Organisation and Democracy. A comparison of Les Verts and the British Green Party*, in *GeoJournal*, 47, 1999, 487-496.

<sup>39</sup> Z.P. GRANT, J. TILLEY, *Fertile soil: explaining the variation in the success of Green parties*, in *West European Politics*, 42(3), 2018, 495-516.

<sup>40</sup> E. BOMBERG, *Green Parties and Politics in the European Union*, Londra, 1998.

<sup>41</sup> S. GHERGHINA, *From pitch perfect to epic fail: the Green parties and the Green Deal in the European elections*, in *Journal of Common Market Studies*, 63(1), 2025, 193-205.

## 2. Mobilitazioni “dal basso”

Una indicazione di tali soggetti si può trovare sia nell’art. 11 TUE che nell’art. 300 TFUE, dove, nei rispettivi secondi paragrafi, si rinviene un espresso riferimento alla società civile<sup>42</sup>. Dalla lettera di queste disposizioni si evince chiaramente come il termine “società civile” non sia sinonimo di associazioni rappresentative di interessi di un gruppo specifico di persone od operatori economici, sciogliendo in questo modo almeno uno dei dubbi riguardati la definizione di questa espressione<sup>43</sup>. L’adozione, infatti, di “organizzazioni della società civile” come equivalente di società civile, nata dalle priorità istituzionali della Commissione Europea e del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), ha non solo generato grandi ambiguità nella definizione del termine società civile, creando una aperta contraddizione con la lettera dei trattati, bensì ha anche avviato una “lotta” tra associazioni per la loro legittimazione, status e accesso ai fondi a livello europeo<sup>44</sup>. La definizione di società civile risulta tuttavia problematica sotto ulteriori profili.

Anzitutto, si tratta di un termine rilevante non soltanto sotto il profilo giuridico, bensì anche e soprattutto sociologico, politico ed antropologico<sup>45</sup>. Ai fine della presente trattazione, è necessario però concentrarsi sul profilo giuridico. L’individuazione di una definizione univocamente accettata a livello europeo di società civile appare problematica. Ciò è anzitutto dettato dal fatto che questa definizione varia considerabilmente tra i vari stati membri. Si consideri ad esempio la Germania, in cui la *gGmbH* (*gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung*), ossia una forma di società a responsabilità limitata creata e condotta per scopi sociali rientra nella definizione di società civile, cosa che non accade in altri Paesi; o la Francia dove la cd. *société à mission* introdotta con la legge 2019-486 art. 179 ha sfumato i confini tra settore *for-profit* e *not-for-profit*<sup>46</sup>. Oltre ai problemi definitivi legati al contesto nazionale, difficoltà di definizione sono connesse anche al ruolo che l’Unione Europea riconosce alla società civile. Il suo coinvolgimento nei processi decisionali è stato concepito come un possibile rimedio al deficit democratico, si è quindi cercato di attribuirle definizioni particolarmente ampie al fine di sfruttarne tutte le possibili espressioni per ridurre il divario tra democrazia rappresentativa e partecipativa<sup>47</sup>. Nel glossario

<sup>42</sup> Art. 11.2 TUE «Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile». Art. 300.2 TFUE «Il Comitato economico e sociale è composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale».

<sup>43</sup> S. HUMMEL, L. PFIRTER, J. ROTH, R. G. STRACHWITZ, *Understanding Civil Society in Europe: A Foundation for International Cooperation*, in *ifa Edition Culture and Foreign Policy*, 2020.

<sup>44</sup> B. KOHLER-KOCH, *The three words of European civil society – What role for civil society for what kind of Europe?*, in *Policy and Society*, 28, 2009, 47-57.

<sup>45</sup> Basti pensare al collegamento tra società civile e nozione di vita ideale in ARISTOTLE, *The Nicomachean ethics* (W. D. ROSS, L. BROWN, Trans.) Oxford, 2009 o ad Hegel, il quale ne ha offerto una sistematizzazione filosofica, distinguendola sia dallo Stato (macro-comunità) che dalla famiglia (micro-comunità), all’interno di una concezione triadica dell’ordine sociale in G.W.F. HEGEL, *Elements of the Philosophy of Right* (H.B. NISBET, Trans., A.W. WOOD, Cambridge, 1991).

<sup>46</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019, art. 179.

<sup>47</sup> B. KOHLER-KOCH, *The three words of European civil society – What role for civil society for what kind of Europe?*, cit., 47-57; K.A. ARMSTRONG, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in *European Law Journal*, 8(1), 2002, 102-132.



del sito ufficiale dell'Unione si legge: «Il termine società civile designa tutte le forme di azione sociale, messe in atto da persone o gruppi, che non sono né collegate né gestite da autorità statali»<sup>48</sup>. O, ancora,

la società civile europea può essere descritta come multiforme, multidimensionale e multilivello. Con “multiforme” ci riferiamo a una comprensione pluralistica delle forme della società civile, che vanno dalla partecipazione civica dell'individuo, attraverso reti informali di attori, fino a strutture organizzative formalizzate e durature. Con “multidimensionale” possiamo pensare ai diversi ruoli svolti dagli attori della società civile, dalla promozione della deliberazione politica, attraverso processi più o meno strutturati di consultazione e partecipazione, fino a ruoli diretti nella fornitura della *governance*. Con “multilivello” intendiamo l'inclusione delle diverse strutture e tradizioni degli attori della società civile nazionale, insieme a qualsiasi attore subnazionale e transnazionale. Una definizione più ristretta di società civile europea comprenderebbe solo alcuni di questi elementi»<sup>49</sup>.

Si possono però trovare anche definizioni ancor più ampie: si pensi ad esempio a quelle in cui la società civile è descritta come categoria residuale costituita da attori non statali o non governativi<sup>50</sup>. Il fatto che la società civile sia considerata come qualcosa di naturale e quasi dato per scontato ha portato ad una supposta assenza di necessità nell'articolare in maniera specifica la sua identità<sup>51</sup>. Nelle discussioni sul ruolo e sulla natura della società civile all'interno dell'Unione Europea, la questione della sua definizione non è mai stata affrontata in modo approfondito. In passato, essa è stata piuttosto intesa come un concetto generico, connotato positivamente e, proprio per questo, ritenuto non bisognoso di ulteriori specificazioni. Ancora oggi viene considerata come un costrutto sociale, frutto di processi di interazione che, pur essendo spontanei, restano comunque orientati, guidati e plasmati dalle istituzioni europee<sup>52</sup>. Per quanto la società civile possa assumere forme diverse, vi sono alcuni tratti essenziali che devono necessariamente sussistere: l'azione deve essere volontaria, basata sulla libera scelta degli individui, caratterizzata dal pluralismo e orientata al perseguimento degli obiettivi prefissati in statuto<sup>53</sup>. L'azione diventa più incisiva quando si sviluppa in modo coordinato, permettendo agli individui di disporre di strumenti più efficaci e di far sentire con maggiore forza la propria voce nei processi decisionali. Per questo, il presente contributo concentra l'attenzione su quella parte di società civile che si organizza in associazioni o altre entità non governative e/o non statali, impegnate nella tutela del clima. Tra queste, è necessario richiamare le significative esperienze del movimento giovanile *Fridays for Future* nonché gli atti di disobbedienza civile posti in essere da *Extinction Rebellion*. Queste, tra le più famose e riconosciute realtà di società civile organizzata, hanno mostrato come la spinta partecipativa proveniente “dal basso”

<sup>48</sup> <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/civil-society-organisation.html> (ultima consultazione 12/12/2025).

<sup>49</sup> K.A. ARMSTRONG, *op. cit.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> M. DEAN, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, Londra, 1999. Si veda anche J. MORISON, *The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society*, in *Journal of Law and Society*, 27(1), 2000.

<sup>52</sup> B. KOHLER-KOCH, *The three words of European civil society – What role for civil society for what kind of Europe?*, cit., 47-57.

<sup>53</sup> O. DE SCHUTTER, *Europe in Search of its Civil Society*, in *European Law Journal*, 8(2), 2002, 198-217; J.L. COHEN, A. ARATO, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, 1992.

sia non solo più ambiziosa ma anche più rapida ed efficace dei classici processi decisionali rappresentativi nell' (iniziare ad) affrontare l'urgenza posta dal cambiamento climatico<sup>54</sup>.

### 3. Strumenti e meccanismi partecipativi adottati dalle associazioni ambientaliste

Le associazioni ambientaliste vengono spesso considerate dall'opinione pubblica come gruppi particolarmente sovversivi ed anti-sistema, basati su una ideologia di opposizione alle norme "dominanti" ed all'economia capitalista<sup>55</sup>. La realtà è tuttavia diversa<sup>56</sup>. Per quanto le associazioni ambientaliste siano nate da movimenti ambientalisti mossi da un forte spirito critico, accenti anti-sistema e volti ad inserire la questione ecologica in un quadro più vasto di problematiche<sup>57</sup>, le azioni, gli strumenti ed i metodi scelti e adottati da queste associazioni sono in larga parte convenzionali e dipendenti sia dall'ideologia propria di ogni associazione o gruppo sia dagli specifici obiettivi prefissati<sup>58</sup>.

Vi sono tuttavia dei tratti comuni che rendono lo stile partecipativo di queste organizzazioni abbastanza omogeneo, ossia il fatto che la partecipazione sia decentrata, non gerarchica e in grado di esprimersi attraverso varie forme di comportamenti.

<sup>54</sup> A. JANSMA, K. VAN DEN BOS, B.A. DE GRAAF, *How climate protesters perceive injustice and justify breaking the law: Qualitative interviews with Extinction Rebellion*, in *Global Environmental Psychology*, 2, 2024, 1-23; T. MÜLLER, *Political theories of climate temporality: Extinction Rebellion, emergency time and decolonial time*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2025; C. ROBERTSON, *Extinction Rebellion: A Case Study of Nonviolent Climate Activism*, in *Peace & Change*, 50(1), 2025, 46-58; J. HUTTUNEN, *The Extinction Rebellion and going beyond politics: can deliberation be the answer in climate mitigation?*, in *International Journal of Geography*, 202(1), 2024, 163-168; J. POLLEX, L.E. BERKER, *The European Parliament and Fridays for Future: analysing reactions to a new environmental movement by Europe's climate policy champion*, in *Journal of European Integration*, 46(8), 2024, 1133-1150; L. SCHÜRMAN, *The impact of local protests on political elite communication: evidence from Fridays for Future in Germany*, in *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 34(3), 2024, 510-530.

<sup>55</sup> R.J. DALTON, S. RECCHIA, R. ROHRSCHEIDER, *The Environmental Movement and the Modes of Political Action*, in *Comparative Political Studies*, 36(7), 2003, 743-771.

<sup>56</sup> È interessante inoltre notare come stiano nascendo sempre nuovi strumenti per aumentare la mobilitazione ed il coinvolgimento del pubblico, nonché nuove strutture di *governance* volte ad aumentare la partecipazione ed avere un maggiore effetto sul procedimento legislativo. Per quanto riguarda i primi si pensi ad esempio ad AGORA e CLIMAS, due progetti finanziati dall'UE tramite Horizon EU, volti a promuovere l'adattamento climatico attraverso il coinvolgimento attivo dei cittadini. AGORA impiega strumenti digitali per la co-decisione e la *governance* partecipativa, mentre CLIMAS sviluppa una *Toolbox* tramite assemblee e *living labs*, basandosi su *design thinking* e *citizen science*. Entrambi promuovono inclusione, giustizia climatica e *empowerment* attraverso risorse formative e divulgative. Per quanto riguarda le seconde, si pensi a EUMANS, un movimento paneuropeo di cittadini focalizzato su due temi principali: democrazia e sostenibilità. Lo scopo di questa CSO è fortemente connesso all'idea che la partecipazione dei cittadini non debba limitarsi al giorno delle elezioni. L'obiettivo è sviluppare e implementare nuovi strumenti collaborativi e creare uno spazio trasparente e partecipativo dove i cittadini possano essere coinvolti su qualsiasi questione a loro cara. Oltre alla costituzione di gruppi di lavoro informali e di comitati locali, alla promozione di movimenti d'opinione "dal basso", e al coinvolgimento di rappresentanti politici che condividono gli stessi obiettivi, lo strumento più interessante e innovativo adottato da EUMANS è l'Assemblea dei Cittadini per Sostegno sull'Innovazione Democratica. Essa si tiene una volta all'anno e ogni cittadino europeo può candidarsi per parteciparvi. I partecipanti (circa 100 da almeno 8 Paesi diversi) possono confrontarsi con esperti.

<sup>57</sup> G. OSTI, *Dalla protesta ai servizi: percorsi del movimento ambientalista in Italia*, in *Quaderni di Sociologia*, 16, 1998, 21-39.

<sup>58</sup> R.J. DALTON, S. RECCHIA, R. ROHRSCHEIDER, *op. cit.*



Andando più nello specifico per quanto riguarda le azioni poste in essere dalle varie associazioni ambientaliste si possono individuare 4 macrocategorie di attività – attività convenzionali, *networking*, attività di mobilitazione, ed attività non convenzionali – a loro volta suddivise in 13 sottocategorie di attività<sup>59</sup>. Sulla base di un questionario effettuato su un campione di associazioni ambientaliste risulta in modo evidente come le attività relative al contatto e alla mobilitazione del pubblico siano quelle maggiormente adottate, raggiungendo una percentuale del quasi il 70% sul totale dei comportamenti posti in essere. Non da meno sono quelle relative al confronto con esponenti delle istituzioni (circa il 50%), mentre estremamente ridotte sono le attività dimostrative e di protesta (20% circa)<sup>60</sup>. Questi valori non dovrebbero stupire, infatti, come anticipato, ogni organizzazione pone in essere attività rispondenti ai propri obiettivi ed alla propria ideologia. Per quanto riguarda quest'ultima, vi è una profonda differenza tra quei gruppi che si definiscono ecologisti e quelli che si presentano come conservatori. I primi adottano molto più frequentemente attività di protesta, i secondi invece sono solito optare per attività più convenzionali<sup>61</sup>. Inoltre, la scelta dei comportamenti dipende anche da questioni istituzionali politiche e geografiche. Si può notare infatti come attività dimostrative e di protesta siano più comuni in Paesi in cui i diritti civili sono maggiormente tutelati (come in Europa) a differenza di quanto avviene in altri Stati in cui viene utilizzata la forza per reprimere le dimostrazioni (ad esempio, in America Latina)<sup>62</sup>. Anche l'orientamento politico delle istituzioni al governo gioca un ruolo fondamentale nella scelta delle attività da espletare: quando vi sono partiti di sinistra al potere, le ONG ambientaliste sono più propense ad utilizzare strumenti convenzionali, a differenza di quando vi è la destra al governo<sup>63</sup>. In questo quadro, la concreta efficacia delle associazioni ambientaliste nel promuovere politiche climatiche ambiziose – o meglio, necessarie – è strettamente legata alla disponibilità delle istituzioni a recepire tali istanze. Tale disponibilità si è mostrata spesso limitata, portando così la società civile a privilegiare forme partecipative più “conflittuali”. Non sorprende dunque che, negli ultimi anni, siano state proprio queste forme a riportare con forza il tema del cambiamento climatico al centro dell'agenda politica europea, considerando che i partiti di destra – dalla più populista e conservatrice alla più centrista – hanno

<sup>59</sup> *Ibid.* Le 13 tipologie di attività individuate sono: contatti con esponenti dei media, iniziative volte a mobilitare l'opinione pubblica, contatti con altre organizzazioni non governative ambientaliste (ONG), incontri informali con funzionari pubblici o ministri, contatti con autorità governative locali, contatti con ONG internazionali, partecipazione a commissioni e comitati consultivi governativi, incontri formali con funzionari pubblici o ministri, contatti con parlamentari o commissioni parlamentari, manifestazioni, proteste, azioni dirette, ricorsi legali attraverso i tribunali o altri organi giudiziari, contatti con gruppi sociali, come sindacati o gruppi imprenditoriali, contatti con funzionari di partiti politici.

<sup>60</sup> R.J. DALTON, S. RECCHIA, R. ROHRSCHEIDER, *op. cit.*

<sup>61</sup> P. LOWE, J. GOYDER, *Environmental groups in politics*, London, 1983; D. McADAM, *Tactical innovation and the pace of insurgency*, in D. McADAM, D. SNOW (a cura di), *Social movements: Readings on their emergence, mobilization and dynamics*, Los Angeles, 1997.

<sup>62</sup> S. GARDNER, *Major themes in the study of grassroots environmentalism in developing countries*, in *Journal of Third World Studies*, 12, 1995, 200-245; R. LIVENASH, *The growing influence of NGOs in the developing world*, in *Environment*, 34, 1992, 12-43.

<sup>63</sup> D. DELLA PORTA, D. RUCHT, *Left-libertarian movements in context*, in J.C. JENKINS, B. KLANDERMANS (a cura di), *The politics of social protest*, Minneapolis, 1995; H. KRIESI, *The political opportunity structures and social movement action*, in J.C. JENKINS, B. KLANDERMANS (a cura di), *The politics of social protest*, Minneapolis, 1995; R.J. DALTON, *The green rainbow: Environmental interest groups in Western Europe*, New Haven, 1994.

guadagnato terreno e acquisito posizioni rilevanti nei governi, esercitando pressioni su posizioni più “prudenti” in materia di politiche ambientali e climatiche<sup>64</sup>.

#### 4. Qualche cenno ai profili giustiziali

Non tutte le associazioni ambientaliste perseguono finalità ampie e generali. Vi sono alcune associazioni pensate e sviluppate come strumento per ottenere giustizia davanti alle corti.

Prima di procedere all’analisi, si rende necessario aprire una brevissima parentesi circa la cd. *climate litigation*.

L’emersione e la conseguente forte crescita della *climate litigation* riflette infatti l’inadeguatezza dei processi decisionali rappresentativi tradizionali, incapaci di rispondere tempestivamente ed adeguatamente alle problematiche sociali ed ambientali dovute alla crisi climatica. Grazie a questo tipo di *strategic litigation* cittadini e associazioni si avvalgono della possibilità di rivolgersi ai tribunali competenti per presentare le loro istanze in un contesto in cui gli strumenti politici ordinari risultano inefficaci, insufficienti o inapplicabili<sup>65</sup>.

Dare una definizione univoca a questa espressione risulta alquanto complesso. Se da un lato le definizioni più ampie sono state accusate di eccessiva ambiguità, dall’altro lato definizioni eccessivamente ristrette portano con sé il rischio di esclusione di controversie rilevanti<sup>66</sup>. Tra le definizioni più condivise, risulta quella sviluppata dal *Sabin Centre of Climate Change Law* della *Columbia University*, secondo il quale bisogna tenere in considerazione due criteri: i) si deve trattare di un caso portato davanti ad un organo giudiziario; ii) le questioni di fatto o di diritto coinvolte nella fattispecie devono riguardare l’applicazione di una o più norme giuridiche, la gestione di una politica pubblica o comunque l’utilizzo di parametri scientifici correlati al cambiamento climatico<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> J. SCHWÖRER, B. FERNÁNDEZ-GARCÍA, *Climate sceptics or climate nationalists? Understanding and explaining populist radical right parties’ positions towards climate change (1990–2022)*, in *Political Studies*, 72(3), 2024, 1178-1202; J. SCHWÖRER, *Mainstream parties and global warming: What determines parties’ engagement in climate protection?*, in *European journal of political research*, 63(1), 2024, 303-325.

<sup>65</sup> R. FORNASARI, *The legal form of climate change litigation*, in *Journal of law and political economy*, 4(2), 2024, 820–862; A. NAGLIERI, *Climate changes in Courts: different judicial approaches to government actions on cutting greenhouse emissions*, in *DPCE Online*, 13(2), 1-20, 2023; M. FONTANAROSA, *Climate Change Damages: Una analisi comparativa del diritto al clima tra ipotesi di responsabilità e fattispecie risarcitorie*, in *Cardozo Law Review Online*, 42, 2021, 77-102.

<sup>66</sup> J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge, 2015.

<sup>67</sup> Climate Change Litigation Database, <https://climatecasechart.com/about/>: «First, cases must generally be brought before judicial bodies (though in some exemplary instances matters brought before administrative or investigatory bodies are also included). Historically, the term “cases” in the U.S. database included more than judicial actions and proceedings. Other types of “cases” formerly contained in the database included quasi-judicial administrative proceedings, rulemaking petitions, requests for reconsideration of regulations, notices of intent to sue (in situations where lawsuits were not subsequently filed), and subpoenas. Since 2018, these other types of cases have not been added to the U.S. database, and approximately 100 older such cases were removed from the database in November 2021. Second, climate change law, policy, or science must be a material issue of law or fact in the case. Cases that make only a passing reference to climate change, but do not address climate-relevant laws, policies, or actions in a meaningful way are not included. In general, cases that may have a direct impact on climate change, but do not explicitly raise climate issues, are also not included in the database. Examples of such cases may include challenges to government inaction on local air pollution or challenges to the development of fossil fuel infrastructure on the



Il numero di casi riconducibili alla *climate change litigation* è aumentato significativamente dal 2015 con la cd. terza ondata scatenata in particolare dopo il caso Urgenda<sup>68</sup>. La prima ondata si è avuta negli anni '80 del Ventesimo secolo in Australia e negli Stati Uniti e riguardava in particolare controversie di tipo amministrativo. La seconda fase ebbe avvio nel 2007, in concomitanza con un accresciuto interesse dell'opinione pubblica verso l'elaborazione e l'implementazione di norme finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, nel contesto delle negoziazioni concernenti il Protocollo di Kyoto<sup>69</sup>. Questa tipologia di contenzioso non può dunque esser rappresentata come un mero strumento "tecnico" per l'attuazione di norme climatiche ma la si deve considerare come dante vita ad una vera e propria nuova forma di partecipazione politica alternativa che ambisce (e spesso riesce) a compensare il deficit di responsabilità delle istituzioni rappresentative favorendo un riallineamento tra le richieste della popolazione civile, il rispetto ed effettiva applicazione degli obiettivi climatici internazionali ed l'azione pubblica<sup>70</sup>. Il ruolo delle associazioni in questo filone di controversie è di primaria importanza; sono infatti queste ad essere le ricorrenti nella maggior parte dei casi, talvolta sole, talaltra al lato di individui<sup>71</sup>. Sebbene la legittimazione ad agire in capo alle associazioni sia tutelata dalla Convenzione di Aarhus e il ruolo di queste ultime sia stato anche riconosciuto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), numerosi sono i giudici nazionali che, nei processi radicati nei rispettivi fori, si rivolgono alla CGUE per avere chiarezza circa l'effettiva legittimazione ad interesse ad agire delle associazioni negli specifici casi loro sottoposti<sup>72</sup>. Ed anche nei casi in cui non sono gli organi giudicanti ad avere dubbi circa la

---

basis of other types of harm to human health and/or the environment. The intent of the litigants with regard to the climate-related consequences of such cases is not considered during the assessment process».

<sup>68</sup> Il caso *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands* (2015-2019) ha visto la Corte Suprema dei Paesi Bassi obbligare il governo a ridurre le emissioni di gas serra del 25% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, riconoscendo che la mancata azione sul clima violava i diritti fondamentali dei cittadini (diritto alla vita e alla salute). La sentenza, confermata in appello e definitiva nel 2019, ha rappresentato il primo caso al mondo in cui un tribunale ha imposto a uno Stato obblighi concreti di riduzione delle emissioni, aprendo un precedente rilevante per la giurisprudenza ambientale e i *climate lawsuits* internazionali (*Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, District Court of The Hague, 24 June 2015; Court of Appeal, 9 October 2018; Supreme Court of the Netherlands, 20 December 2019).

<sup>69</sup> G. RIGOBELLO, *La climate change litigation in Europa. Riflessioni preliminari per una proposta tassonomica*, in *Sant'Anna Legal Studies. Stals Research Paper*, 2, 2022; R. FORNASARI, *op. cit.*; J. SETZER, L.C. VANHALA, *Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 10(3), 2019; J. SETZER, H. NARULLA, C. HIGHAM, E. BRADEEN, *Climate litigation in Europe. A summary report for the European Union Forum of Judges for the Environment*, Londra, 2022, [https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/12/Climate-litigation-in-Europe\\_A-summary-report-for-the-EU-Forum-of-Judges-for-the-Environment.pdf](https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/12/Climate-litigation-in-Europe_A-summary-report-for-the-EU-Forum-of-Judges-for-the-Environment.pdf) (ultima consultazione 12/12/2025).

<sup>70</sup> J. SETZER, R. SILBERT, L. VANHALA, *The Effectiveness of Climate Change Litigation*, in F. SINDICO, K. MCKENZIE, G. MEDICI-COLOMBO (a cura di), *Research Handbook on Climate Change Litigation*, Londra, 2024; F. GIANNACCARI, *Intergenerational justice and climate litigation. Some considerations about law and the deal with contemporary economic, social, and political issues*, in *DPCE Online*, 14(1), 2024, 45-62; L. VANHALA, *The Social and Political Life of Climate Change Litigation: Mobilizing the Law to Address the Climate Crisis*, in C. RODRÍGUEZ-GARAVITO (a cura di), *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*, Cambridge, 2022, 84.94.

<sup>71</sup> J. SETZER, L.C. VANHALA, *op. cit.*

<sup>72</sup> La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus); relativamente alla posizione di favore per le ONG, [NGOs] «need to do nothing to prove that they have such an interest, but are treated as though in fact they had proved it» (Opinione dell'AG Sharpston in C-115/09, par. 65), «non-governmental organizations [...] are to be regarded as

legittimazione ad agire delle associazioni, questioni vengono sollevate dai resistenti e infine spesso dichiarate infondate<sup>73</sup>.

Nel richiamare giurisprudenza rilevante, non ci si può esimere dal considerare due note sentenze, la prima della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e la seconda proveniente dalla Corte EDU. Con la sentenza C-873/19, la CGUE ha riconosciuto alla *Deutsche Umwelthilfe* la legittimazione ad agire contro decisioni amministrative nazionali che autorizzavano dispositivi progettati per aggirare i limiti normativi sulle emissioni dei veicoli, come le cosiddette "finestre termiche". La Corte ha precisato che tali dispositivi configurano un'elusione delle norme sulle emissioni e che le eccezioni previste dalla normativa UE possono essere invocate solo per prevenire danni gravi al motore, non per semplice usura o intasamento. Sulla base di questa pronuncia, il Tribunale Amministrativo di Schleswig-Holstein ha dichiarato illegittimo l'aggiornamento software approvato dal KBA e ha ordinato la rimozione dei dispositivi vietati, confermando in tal modo la vittoria della DUH e rafforzando il diritto di accesso delle organizzazioni della società civile alla giustizia in materia ambientale<sup>74</sup>. Con la nota sentenza *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*, la Grande Camera della Corte EDU ha condannato la Svizzera per violazione degli articoli 6 e 8 della CEDU, riconoscendo che le politiche climatiche nazionali presentavano gravi lacune, come l'assenza di limiti vincolanti per le emissioni di gas serra, e non garantivano una protezione adeguata contro i rischi del cambiamento climatico. È la prima decisione internazionale a stabilire che l'inerzia di uno Stato

---

having either a sufficient interest or rights capable of being impaired, depending on whether national law makes use of either of those admissibility criteria» (C-826/18, par. 57); in modo simile anche C-115/09, par. 50, 59, C-240/09, par. 15, Opinion GA in case C-826/15, par.46, nonché l'ammissibilità di un'azione proposta da una ONG non dipende dal ruolo che quest'ultima può aver svolto nella fase partecipativa del processo decisionale (C-826/18, par.58, C-263/08, par. 38, 39, 48). Per ulteriori informazioni circa l'evoluzione del ruolo delle ONG e il cd. *association claim*, si vedano: M. ELIANTONIO, *Case note on case C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie and case C-115/09*, in *Common Market Law Review*, 2012; A. KOCH, *Die Verbandsklage im Umweltrecht*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2007, 370 ss.; R. ALLEWELDT, *Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2006, 623; J. ZIEKOW, *Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2007, 259; L. ROLLER, *Standi for environmental NGOs in Germany: The (non-)implementation of the Aarhus Convention by the Umweltrechtsbehelfsgesetz*, in *Environmental Law Network International*, 1, 2010; E. PALLEMAERTS, *The Aarhus Convention at Ten – Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, in *Europa Law Publishing*, 2011. Si vedano anche: S. PITTO, *A chi interessa l'ambiente? La "globalità" dei diritti di partecipazione e l'accesso alla giustizia*, in *DPCE online*, 2021; B. NEAMTU, D.C. DRAGOS, L. CAPRARU, *Public Participation in Environmental Decision Making in Romania*, in *Central European Public Administration Review*, 12(2-3), 2014, 63-80; J. CZUCZAI, F. NAERT, *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice*, Leiden, 2017.

<sup>73</sup> Si pensi ad esempio al caso *Friends of the Irish Environment c. Irlanda* deciso dalla Corte Suprema Irlandese il 31 luglio 2020, nell'ambito del quale si è chiaramente stabilito che l'associazione ricorrente era legittimata a stare in giudizio nel procedimento in questione. Analogamente nel caso *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium et. Al.* deciso il 30 gennaio 2023 dalla *Cour d'Appel Bruxelles*, la quale statuisce che «Il en résulte que, comme l'ont décidé à bon droit les premiers juges, l'action de Klimaatzaak est recevable». (Per l'intera risoluzione delle quesitone di ricevibilità della domanda di Klimaatzaak, si vedano i paragrafi da 120 a 129 della sentenza, *Cour d'appel Bruxelles – 2021/AR/1589, 2022/AR/737 et 2022/AR/891,65-69*, [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2023/20231130\\_2660\\_judgment-1.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2023/20231130_2660_judgment-1.pdf) (ultima consultazione 12/12/2025). Per sentenze dello stesso tenore si vedano anche: *L'Affaire du Siècle, Tribunal Administratif de Paris*, N s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 del 14 ottobre 2021, e *Greenpeace v. Spain, Tribunal Supremo Sentencia núm. 1.079/2023* del 24 luglio 2023).

<sup>74</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea (8 novembre 2022), *Deutsche Umwelthilfe eV contro Bundesrepublik Deutschland*, C-873/19 (Grande Sezione).



sull'emergenza climatica può costituire violazione dei diritti umani, affermando l'obbligo positivo degli Stati di tutelare la salute e la vita privata dei cittadini anche dagli impatti climatici<sup>75</sup>. Particolare attenzione è posta allo "status di vittima" dell'associazione. I ricorrenti sostenevano che l'associazione, pur avendo personalità giuridica, doveva essere vista come un mezzo per permettere ai singoli associati – direttamente colpiti dal mancato intervento istituzionale per contrastare i rischi derivanti dal riscaldamento globale – di accedere alla Corte.

Entrambe queste pronunce assumono rilevanza nell'ottica della cd. giustizia intergenerazionale. La gran parte delle associazioni ambientaliste che si sono fatte promotrici dei ricorsi in materia di *climate change litigation* si presenta infatti come una sorta di "intermediario", che si attiva – essenzialmente, mediante l'esperienza di azioni in sede giurisdizionale – per conto dei singoli individui, la cui azione titolo personale risulterebbe senz'altro molto onerosa. Queste associazioni, pur agendo su iniziativa delle generazioni presenti, fanno spesso, se non sempre, valere diritti spettanti anche alle generazioni future. Il riferimento alle generazioni future si può trovare infatti anche nella stessa sentenza *KlimaSeniorinnen c. Svizzera*<sup>76</sup>. Un'altra sentenza significativa della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardante i diritti delle generazioni future e l'ambiente è la causa *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati* (causa n. 53600/20). In questa causa, sei giovani portoghesi hanno denunciato 33 Stati membri del Consiglio d'Europa per non aver adottato misure sufficienti contro il cambiamento climatico, sostenendo che ciò violasse i loro diritti alla vita, alla salute e a un ambiente sano. Tuttavia, la Corte in questa fattispecie ha dichiarato il ricorso inammissibile, ritenendo che i ricorrenti non avessero dimostrato di essere vittime dirette di una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione. Nonostante ciò, la Corte ha riconosciuto l'importanza di proteggere le generazioni future dagli effetti del cambiamento climatico, sottolineando che l'inerzia degli Stati in materia ambientale può avere impatti significativi sui diritti umani. Ha osservato inoltre che le omissioni attuali rischiano di aggravare i danni futuri, compromettendo il diritto a un ambiente sano e incidendo sulla salute, sulla vita e sul benessere delle persone non ancora nate, rafforzando così il principio della responsabilità intergenerazionale nella tutela dei diritti fondamentali<sup>77</sup>.

## 5. Conclusioni

Il percorso ricostruito in questo lavoro mostra con chiarezza come la democrazia rappresentativa, nelle sue forme classiche, si riveli strutturalmente inadeguata ad affrontare l'urgenza e la complessità del cambiamento climatico. La crisi della democrazia rappresentativa non è soltanto il contesto nell'ambito del quale le sfide legate al cambiamento climatico si sviluppano, ma uno dei fattori che principalmente incide sull'efficacia e la legittimità della democrazia europea stessa. È in un contesto, come quello europeo attuale, in cui le istituzioni "rappresentative" esitano che la società civile interviene con sempre maggior forza per farsi carico dell'urgenza climatica. La crisi di legittimità delle istituzioni, la progressiva tecnocratizzazione dei processi decisionali e le difficoltà dei partiti ambientalisti nel mantenere coerenza

<sup>75</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo (9 aprile 2024), *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* (causa n. 53600/20, Grande Camera).

<sup>76</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, (9 aprile 2024), *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera* (causa n. 53600/20, Grande Camera), paragrafi 10, 419, 420, 490, 521, 549.

<sup>77</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, (2023), *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*, causa n. 53600/20.

con le proprie origini partecipative evidenziano i limiti di un modello che tende a ridurre la cittadinanza a mero esercizio elettorale, trascurando l'esigenza di un coinvolgimento continuo e sostanziale.

In questo contesto, la società civile si è affermata come attore indispensabile per colmare il vuoto lasciato dalla politica istituzionale. La società civile svolge un ruolo cruciale nel sostenere la democrazia, mantenendo aperti spazi di confronto e di controllo che le istituzioni, da sole, non possono assicurare. Attraverso strumenti di mobilitazione, meccanismi di partecipazione innovativi ed il riconoscimento della legittimazione all'esperimento di ricorsi giurisdizionali, le organizzazioni ambientaliste hanno contribuito a mantenere alta l'attenzione sul tema climatico. L'emergere della *climate litigation* rappresenta in questo senso un punto di svolta.

Il dato forse più significativo è che le associazioni ambientaliste si configurano sempre più come mediatori tra cittadini e istituzioni, capaci di dare voce tanto alle generazioni presenti quanto a quelle future. In questo senso, la giustizia climatica si lega indissolubilmente alla giustizia intergenerazionale, richiamando gli Stati alle proprie responsabilità non solo nei confronti dell'oggi, ma anche del domani.

In quest'ottica, il modello dell'UE come sistema di *governance* partecipativa e *service-oriented* offre una chiave di lettura promettente: il coinvolgimento strutturale della società civile può rafforzare l'efficacia delle politiche climatiche, arricchire la base conoscitiva delle decisioni e stimolare un apprendimento collettivo. Si tratta, in altri termini, di un paradigma in cui la società civile non è un semplice destinatario delle politiche, ma un co-produttore di *governance*<sup>78</sup>.

Di conseguenza, la nozione stessa di cittadinanza necessita di essere ripensata: non può ridursi al mero atto del voto nelle competizioni elettorali, ma deve tradursi in partecipazione attiva e continua, capace di incidere realmente sulle scelte pubbliche<sup>79</sup>. Alla luce di queste considerazioni, appare evidente che il futuro della *governance* climatica dipenderà dalla capacità di integrare in maniera autentica e non meramente formale i meccanismi partecipativi previsti dall'art. 11 TUE e di riconoscere alla società civile un ruolo non accessorio ma costitutivo dei processi decisionali. L'auspicio è che l'esperienza delle mobilitazioni dal basso e della *climate litigation* contribuisca a ridefinire i confini della democrazia europea, in direzione di un modello più aperto, inclusivo e capace di affrontare sfide globali come quella climatica.

<sup>78</sup> B. KOHLER-KOCH, *The three words of European civil society – What role for civil society for what kind of Europe?*, cit.

<sup>79</sup> S. SMISMANS, *Civil Society and Legitimate European Governance*, Cheltham, 2006.

